**SEÑOR PRESIDENTE.-** Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 14 y 14 minutos)

En nombre de la Comisión de Transporte y Obras Públicas del Senado, doy la bienvenida al señor Ministro de Transporte y Obras Públicas, al señor Subsecretario, al señor Presidente de la Administración Nacional de Puertos y a los asesores.

**SEÑOR MINISTRO.-** En la última sesión en la que tratamos este tema, se realizó una exposición sobre lo que se ha dado en llamar Zonas de Actividad Logística. Por lo tanto, voy a hacer una breve síntesis de lo que conversamos en esa oportunidad.

En primer lugar, quiero recalcar que se trata de una idea que ha sido plasmada en un documento que denominamos borrador de decreto, que en este momento está siendo objeto de análisis por parte del grupo de trabajo a que hicimos mención. Cabe aclarar que se trata de una redacción primaria, que aún no ha contado con la intervención del Ministerio de Transporte y Obras Públicas ni de los demás actores, como es el caso del Ministerio de Economía y Finanzas, tal como lo expresa su titular en la nota remitida a esta Comisión.

Dicha redacción está inspirada en tres conceptos básicos. El primero es el tema del comercio como destino del país, y la manera de encontrar herramientas nuevas -o, como en este caso, viejas pero con formas nuevas- que permitan aumentar las actividades que se pueden realizar en el país, como servicios a ese comercio. En segundo lugar, habíamos mencionado que este proyecto trataba de conciliar regímenes existentes. O sea que, lejos de eliminarlos, por el contrario utiliza los regímenes ya existentes y los potencia. Y, en tercera instancia, cuando tratamos el último capítulo, consideramos el tema de la localización, que ya había tenido modificaciones sobre el borrador que en su momento había circulado entre los integrantes del grupo de trabajo, en temas tales como dar más amplitud en cuanto a la localización y establecer menores restricciones en las condiciones de los terrenos, su ubicación con relación a las rutas, etcétera.

En síntesis, esto fue lo que conversamos en esa oportunidad. Creo que la reunión de hoy fue convocada, más que nada, para responder preguntas que habían quedado pendientes, dado que no habíamos podido extendernos en virtud del inicio de la sesión de la Cámara de Senadores.

**SEÑOR FERNANDEZ HUIDOBRO.-** Personalmente, me había quedado una duda. Quisiera saber si en este caso se necesita una ley, dado que algunos asesoramientos jurídicos que circularon y obraron en nuestro poder aseguran que para cambiar las normas se precisa una ley. No sé si en este caso se necesita o no de una ley, y por ello me gustaría conocer la opinión del señor Ministro.

**SEÑOR MINISTRO.-** Entendemos que no es necesario, pues de lo contrario hubiéramos elaborado un proyecto de ley y no un proyecto de decreto. ¿Por qué entendimos que no se precisaba una ley? Porque, en nuestra opinión, el régimen que estamos planteando está legalmente habilitado en la actualidad, y el depósito aduanero hoy ni siquiera se hace por decreto, sino por iniciativa de partes, con la aprobación de la Dirección Nacional de Aduanas y con el visto bueno del Ministerio de Economía y Finanzas. Desde el momento en que una decisión puede ser tomada a nivel administrativo, seguramente por decreto aumentan las garantías y las seguridades jurídicas en distintos temas, como pueden ser, por ejemplo, plazos, obligaciones de inversión, o sea, una serie de elementos que hoy no son requeribles en régimen de depósito aduanero.

Es por eso que hemos estado caminando por el andarivel de un decreto; nos parecía que con esa norma era suficiente. De todos modos, me gustaría que el señor Presidente de la Administración Nacional de Puertos -quien ha estudiado el tema en profundidad- nos ilustre sobre él.

**SEÑOR AGUERRE.-** Jurídicamente, las zonas logísticas son depósitos aduaneros, en los términos en que dispone el Código Aduanero. Lo que se prevé en este borrador de proyecto de decreto es un régimen de habilitación. Se define el régimen en que va a funcionar la zona logística como una superposición de regímenes existentes en el Código Aduanero entre los artículos 95 y 101. Allí tenemos el Código Aduanero, el depósito de comercio, el depósito franco, el depósito industrial y depósitos transitorios, con un artículo por cada uno de ellos. Lo que se está proponiendo en este borrador es que, en la medida en que el privado tome la iniciativa y cumpla con ciertas condiciones -en los términos que finalmente se disponga, de ubicación, de inversiones, de infraestructura y de seguridad en el acceso- entonces el decreto le establecerá el régimen, que no es nuevo, repito, sino una superposición de regímenes.

Tal vez la confusión se produjo porque a lo largo de estos meses en que se ha trabajado sobre el tema, se han propuesto muchas alternativas. Inicialmente habíamos trabajado sobre la base de extender el régimen de puerto libre fuera del recinto portuario; es decir, tener otro predio en algún lugar en régimen de puerto libre. Allí apareció una tesis, defendida por el Centro de Navegación, en la que se planteaba que para eso sí se requería ley. Después hemos ido variando las propuestas hasta que, finalmente se llegó a esta, que superpone regímenes existentes.

También puede haber una mala interpretación, porque aquí no se está exonerando a las empresas de cargas impositivas como el Impuesto a la Renta o al Patrimonio, y no es un régimen similar al de Zona Franca, sino que se trata de exoneraciones en los términos que dispone el Código Aduanero para las mercaderías. Es por eso que en el borrador del decreto se entiende que, siendo un régimen preexistente que hoy se otorga a iniciativa del privado y se autoriza por parte del Director de Aduanas, no se requiere una instancia superior como es la ley.

**SEÑOR MINISTRO.-** Quiero hacer referencia -aunque ya hablé de él en la sesión anterior- a un régimen similar, como es el de las ZEC, Zonas Especiales de Canarias. Leyendo el texto de ese régimen encontré elementos que me llamaron la atención. Uno de ellos es el de acotar el poder discrecional del habilitador. Si yo presento un proyecto que es de aceptación, a partir de ese momento tengo pautado los plazos en que el organismo -en este caso se llama Zonas Especiales de Canarias- tiene que expedirse; es decir que una vez aceptado el proyecto, no hay posibilidad de demorar la habilitación. Esto es lo que sucede en el país, muchas veces

por temas burocráticos y otras porque aparecen otros intereses que intervienen dentro de ese proceso de habilitación. Creo que es un elemento muy importante.

Otro elemento importante es el de los plazos. Hoy los depósitos aduaneros se pueden dar por seis meses o por un año. Está claro que lo que el privado va a utilizar es esa posibilidad; entonces, no va a invertir, porque al cabo de seis meses le pueden retirar el permiso. No le conviene hacer inversiones, y si no las hace, una de las partes -que también nos interesa- no se cumple. Al no hacer inversiones, aprovecha la ventaja regulatoria, pero no significa que esté basando un negocio a largo plazo. Lo que a nosotros nos interesa es el comercio del país hacia la región y hacia el mundo potenciado. El tema del plazo puede ser discutible; en el borrador se establece que sea de hasta treinta años, pero se puede reflexionar sobre la razonabilidad de la magnitud de las inversiones y los plazos, y poner algún elemento de definición de plazos más asociado al mercado o al tamaño de la inversión.

Son todos elementos discutibles y son, precisamente, los mismos que están en las consideraciones de estos regímenes de zonas especiales de otras partes del mundo. En otros regímenes, cuando hay consideraciones tributarias, estas han tenido que ser objeto de ley. Por ejemplo, el Impuesto a la Renta varía entre el 1% y el 5% -cuando en realidad el Impuesto a la Renta en Europa es del 35% para empresas grandes y del 30% para pequeñas y medianas- porque es una forma de estímulo a determinadas operaciones. Si el emprendimiento es a corto plazo, entonces paga el 5% de Impuesto a la Renta, pero si resulta que es a largo plazo paga el 1%. A su vez, por ejemplo, otro factor que tiene en cuenta la reglamentación es que si genera más empleo tiene posibilidad de pagar menor Impuesto a la Renta, y si genera menos empleo tendrá que pagar mayor Impuesto a la Renta. Quiere decir que, a menor generación de empleo o en proyectos de muy corto plazo, se paga el 5%; en cambio, con mucha generación de empleo o tratándose de proyectos a largo plazo, pagan el 1%.

En este caso, no querría que se confundiera uno y otro régimen. Aquí no estamos hablando de ningún tipo de exoneración especial sino que, simplemente, me estoy refiriendo a todas esas condicionantes de conveniencia, como las que estábamos mencionando de la inversión en el caso de las ZALAP. Realmente, se trata de un tema relevante, porque no es lo mismo dar un permiso a alguien que lo que quiere es tener la ventaja regulatoria por un año, que dar la posibilidad a otra persona que desee verdaderamente hacer un negocio por quince años. Obviamente, el último invertirá dinero en hormigón, en instalaciones eléctricas e informáticas, así como también en una cantidad de elementos que forman parte de la infraestructura de que se trata.

**SEÑOR FERNANDEZ HUIDOBRO.-** El señor Ministro ha hablado del último borrador. Me pregunto, entonces, si acaso podríamos conocer o tener acceso a él. Planteo esto porque -como el propio señor Ministro sabe- suele acostumbrarnos mucho a una cantidad de borradores.

**SEÑOR MINISTRO.-** No hay ningún problema, señor Senador. En realidad, esto es fruto de la época de la computación, por decirlo de alguna manera. Puedo asegurar que si hubiéramos escrito en máquina de escribir y papel carbónico, como ocurría antes, no habríamos hecho tantas versiones de borradores. Sin embargo, ahora uno puede ir trabajando sobre un texto, modificándolo con todos los aportes que se van realizando y el trabajo resulta bastante más práctico.

Aprovechando la pregunta que ha formulado el señor Senador, me gustaría insistir en un aspecto que considero importante. En lo personal, me parece que las reacciones de algunos actores privados frente a las causas son un poco desmedidas. ¿Cuál es la causa? Una idea transformada en borrador de decreto, pergeñada por un grupo de trabajo -en el cual interviene el Presidente de la ANP- que tiene que ver con un tema que ni siquiera ha sido tratado a nivel institucional por la propia Administración Nacional de Puertos, que no ha sido aún remitido al Poder Ejecutivo, y que tampoco ha sido analizado por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas ni por el de Economía y Finanzas, que seguramente tendrá mucho que decir al respecto. Por lo tanto, al parecer, esta situación sería un tanto prematura. A mi juicio, existen otros temas, incluso algunos que están relacionados con las Zonas Francas, que deberían estar hoy afligiendo bastante más a la sociedad. En este sentido, me refiero, por ejemplo, a algún decreto que ha sido dictado recientemente, en virtud de algunas situaciones relacionadas con la coyuntura argentina. Sin embargo, estas cuestiones, que ya forman parte de la realidad, no aparecen, mientras que sí surgen otros asuntos que corresponden al eventual futuro.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Estamos un poco adelantados.

**SEÑOR MINISTRO.-** Así parece.

**SEÑOR FERNANDEZ HUIDOBRO.-** Quisiera formular una pregunta, aunque sin el ánimo de proporcionar ninguna idea al señor Ministro de Economía y Finanzas. Concretamente, me gustaría saber por qué razón el concesionario no paga absolutamente nada -esto es, por lo menos, lo que surge de los borradores que uno conoce- por la concesión.

**SEÑOR AGUERRE.-** Ante todo, debemos aclarar que aquí no se trata de una concesión, es decir, no se está concediendo el usufructo de un predio público, como ocurre en el caso de las demás concesiones que tenemos dentro del recinto portuario. Estamos hablando, concretamente, de un régimen de habilitación similar a los que ya existen y que es otorgado habitualmente por la Dirección Nacional de Aduanas.

Por otro lado, hemos manejado la posibilidad de la realización de algún aporte, lo que podría relacionarse, por ejemplo, con el hecho de que las habilitaciones fueran licitadas o subastadas y que hubiera un valor llave para ingresar al negocio. En fin, hasta este momento hemos ido desechando algunas ideas en esta materia, en virtud de los costos que el desarrollo de las mismas implicaría. No estamos buscando lograr una recaudación, sino promover la actividad logística, de modo que el Uruguay esté en condiciones de prestar o de vender servicios a la región sin tener trabas que lo quiten del mercado de antemano. De acuerdo con los números de hoy, si tenemos en cuenta las zonas logísticas ubicadas en el territorio y sumamos sus propios costos de amortización de inversiones, más los que tienen que ver con el transporte -para llegar desde o hacia la plataforma del puerto o del aeropuerto- observaríamos que se generarían valores similares a los de las infraestructuras que hoy ya están dentro del recinto portuario. Entonces, tal vez el hecho de colocar costos adicionales nos deje fuera del mercado y, por ende, quizás sin inversores interesados en ingresar al negocio. De todas formas, este es el borrador siete y, obviamente, podemos seguir avanzando y conversando sobre estos temas.

**SEÑOR MINISTRO.-** Quisiera aclarar que, en este caso, el criterio reinante es el de maximizar la inversión. Hay que tener presente que, en la medida en que se ponen cánones para el Estado, el empresario se ve en la situación de que ambos son egresos. Es

decir, es egreso la inversión y también lo es el canon. Entonces, la idea es que todo lo que sea egreso del inversor, corresponda a la inversión.

En lo que refiere a las empresas que trabajan en esos lugares, debemos decir que aportan a los sistemas impositivos generales del país. En la medida en que haya más actividad, habrá distintos conceptos por los cuales se deberán realizar las aportaciones, a través de impuestos. Al mismo tiempo, mayor cantidad de inversiones significa más trabajo al inicio, así como también durante el desarrollo. Lo otro sería más fiscalista, o sea, estaríamos planteando el canon para que percibiera el Ministerio de Economía y Finanzas, por ejemplo, lo que podría ser destinado al pago del servicio de deuda. Por esto, creo que estuvo acertado el señor Senador Fernández Huidobro cuando mencionó lo de dar alguna idea al señor Ministro de Economía y Finanzas.

**SEÑOR FERNANDEZ HUIDOBRO.-** El tema es un poco complejo, por lo que trataré de explicar bien mi planteo.

Por parte de las zonas francas suelen formularse quejas -quizás con razón- en el sentido de que fueron concebidas para ser, fundamentalmente, núcleos de actividad industrial o de modificación de materias primas y que, por los acuerdos a nivel del MERCOSUR con relación a los cuales perdimos -por decirlo de algún modo- los demás países integrantes impidieron que así fuera. Según tengo entendido, esto forma parte del Acta 8. Simplemente, se instrumentó que las mercaderías que ingresen a una zona franca pierden su origen y, cuando salen, si van a otro lugar dentro del MERCOSUR, se debe pagar por ellas aranceles como si fueran de extra-zona. Luego, el régimen de puerto libre tiene, sobre eso, una ventaja, es decir, si bien en dicho régimen no se puede realizar actividad industrial que modifique la naturaleza de la mercadería -aunque sí otro tipo de actividad sobre ella- esa mercadería no pierde el origen MERCOSUR. Con esto, el sistema de puerto libre ha determinado que algunos clientes de zonas francas se hayan ido, es decir, que se sirvan simplemente del puerto libre.

Entonces, al aparecer el borrador número uno -que es el único al que me estoy refiriendo pues desconozco los otros- según el cual se extendería el régimen de puerto libre a zonas extraportuarias, se ocasionaba un daño, debido al hecho de multiplicarse la capacidad territorial, por lo menos, del puerto libre. Esto es lo que he oído y no quiere decir que sean argumentaciones mías. De todos modos, mi pregunta apunta a lo siguiente. En el caso de las zonas francas, los países limítrofes que de algún modo se sintieron dañados por la Ley de Zonas Francas uruguaya, negociaron para que perdiera origen la mercadería. Si el Uruguay, a partir de este u otros decretos, extiende el régimen de puerto libre ...

**SEÑOR AGUERRE.-** En régimen de depósito aduanero. Son regímenes ya existentes.

(Dialogados)

**SEÑOR FERNANDEZ HUIDOBRO.-** Mi pregunta es si no estaríamos creando condiciones para que hubiera alguna represalia de parte de los países limítrofes. Si algo no me afecta mucho, no me muevo, pero si me empieza a afectar, sí lo hago y se podría decir que toda mercadería que pase por una sala uruguaya perderá el certificado de origen. Ya lo hicieron una vez; entonces, si se sienten dañados en la competencia, ¿por qué no lo podrían hacer de nuevo?

**SEÑOR MINISTRO.-** Tal vez esto parece como algo nuevo porque le ponemos un rótulo.

Imaginemos que viniera una empresa y pidiera un depósito aduanero en una parte del territorio; que luego viniera otra y pidiera un régimen de depósito aduanero; después otra que solicitara un régimen de depósito industrial. Ese régimen ya existía cuando se hizo la negociación en el MERCOSUR, por tanto, hoy se podría hacer. ¿Cuál es la diferencia? Que eso hoy ya se ha otorgado. Esos 130 depósitos que hay en Montevideo, en vez de estar en esta hoja de papel, se encuentran atomizados en distintos lugares. Otra diferencia es que se trata de poco tiempo y que hay un límite en el tiempo de almacenamiento de las mercaderías. Por tanto, lo que estamos haciendo es tomar esa idea, racionalizándola en sus vías de tránsito y en lo que tiene que ver con el tema aduanero, de tal forma que, en lugar de tener 130 inspecciones de Aduana en distintos lugares, se esté dentro de ese lugar, lo que implica una Aduana en lugar de 130.

El régimen existe, estaba vigente en aquel momento, nunca nadie protestó contra él y no creo que eso suceda, porque también lo tienen otros países.

**SEÑOR AGUERRE.-** También tiene otra diferencia con el régimen de zonas francas que, seguramente, fue el que dio origen a la Decisión Nº 8 de la que estamos hablando. Las empresas que estarían bajo este régimen no quedarían exoneradas de impuestos, como ocurre en las zonas francas. Esas empresas van a pagar sus impuestos como otras, y lo que tienen es un régimen aduanero distinto para sus mercaderías.

**SEÑOR MINISTRO.-** Les haremos llegar la última versión y las que se vayan procesando. La que figura en las actas es la Nº 7, y ya estamos en la versión 14.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Debemos agradecer a nuestros invitados por habernos informado. La sesión anterior quedamos bastante preocupados, pero por las respuestas dadas, hemos visto que algunos datos estaban equivocados. Se hablaba de algo que era anónimo pero, en realidad, estaba firmado por el Presidente de la Administración Nacional de Puertos. Por tanto, han quedado aclarados muchos puntos. ¿No es así, señor Senador?

**SEÑOR FERNANDEZ HUIDOBRO.-** Me doy por satisfecho porque se me han contestado las preguntas que formulé. Luego estudiaré con detenimiento las actas y la información que tengo con relación a estos temas, por lo que me reservo una opinión posterior.

Como integrante de la Comisión de Transporte y Obras Públicas agradezco al señor Ministro de Transporte y Obras Públicas, al Presidente de la Administración Nacional de Puertos y a los asesores, porque han arrojado luz sobre toda esta temática que, como aquí se ha dicho, está bastante agitada por diversos intereses, los que me parecen legítimos. Este es un tema muy importante para el país y para la política de transportes, y por tanto merece un detenido estudio, sobre el cual emitiremos una opinión de frente y por los canales que corresponda. Tal vez simplemente hablemos con el señor Ministro o con el señor Presidente de la Administración Nacional de Puertos, o de pronto realicemos un planteo en el Senado. Ese es el trámite normal de estas Comisiones.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Si alguna duda quedara, en cualquier momento llamaríamos al señor Ministro, al señor Subsecretario, al señor Presidente de la ANP y a los asesores, quienes vendrán a la Comisión, como lo han hecho siempre. Me animo a decir esto porque los conozco desde hace tiempo y parecería que se sienten a gusto en este ámbito.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 14 y 47 minutos)